

P4

NJW 1991, 938 [939]). Die bisherige Praxis der Ag., wie sie bei der Bürgerschaftswahl 1991 noch ausgeübt wurde, führt entgegen der Auffassung der Ast. nicht zu einer Bindungswirkung dahingehend, diese Praxis nicht aus sachgerechten Erwägungen ändern zu können, zumal die Ast. sich auf Vertrauensschutz nicht berufen kann. Nachdem die Ag. die bevorstehende Änderung ihrer bisherigen Ermessenspraxis schon Ende 1993 publiziert hatte und schon bei den Europawahlen und den Bundestagswahlen 1994 keine Wahlwerbezeiten mehr gewährt hatte und die Ast. überdies selbst vorträgt, die Wahlwerbespots für die Bürgerschaftswahl 1995 erst noch produzieren zu müssen, hat sich die Ast. offenbar selbst bereits auf die geänderte Haltung der Ag. eingestellt und mußte sie sich jedenfalls darauf einstellen.

Für die Rechtmäßigkeit der Ermessensentscheidung der Ag. kommt es allerdings darauf an, ob sie auf sachgerechten Erwägungen beruht.

Die Ag. hat ihre Entscheidung, keine Sendezeiten für die politischen Parteien zur Wahlwerbung für die Bürgerschaftswahl im Mai 1995 zur Verfügung zu stellen, schriftsätzlich damit begründet, daß angesichts der geringer werdenden Wahlbeteiligung eine Motivierung der Wähler notwendig sei und daß in redaktionell gestalteten Sendungen ein erheblich höherer Informationsgehalt als in Wahlspots vermittelt werden könne. Die Ag. besitze nur knappe regionale Sendekapazitäten (montags bis freitags von 17.10 Uhr bis 17.13 Uhr und von 19.20 Uhr bis 19.49 Uhr), in denen sie Wahlwerbezeiten für politische Parteien vergeben könne. Diese knappen Kapazitäten wolle sie nutzen, um durch redaktionelle Spots zur Teilnahme an der Bürgerschaftswahl aufzurufen. Im regionalen Fernsehen werde sie ebenso wie im Hörfunk außerdem redaktionell über die Bürgerschaftswahl, die Parteien und ihren Wahlkampf berichten. Sie werde damit den Weg fortsetzen, den sie bereits bei den Europawahl und der Bundestagswahl 1994 mit einem überaus positiven Zuschauererfolg begonnen habe.

Diese Erwägungen sind sachgerecht und geeignet, die angegriffene Entscheidung zu rechtfertigen. Sie lassen einen Verstoß gegen das Neutralitätsgebot der Rundfunkanstalt nicht erkennen.

Soweit allerdings als Grund für die Entscheidung, den Parteien keine Sendezeiten für Wahlwerbung einzuräumen, auch die Erwägung genannt worden ist, Intendant und Direktorium wollten nicht an der Verbreitung von Wahlpropaganda extremistischer Parteien mitwirken (vgl. dazu Mitteilung v. 21. 9. 1994 betr.: „Wahlspotfreie Zone“ in TV-Curier v. 12. 10. 1994), verstößt eine solche Erwägung gegen den Anspruch der zur Wahl zugelassenen politischen Parteien auf Chancengleichheit und gegen das damit in unmittelbarem Zusammenhang stehende Neutralitätsgebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ist daher ermessensfehlerhaft. Einzelne Parteien können nicht zur Verhinderung der Verbreitung ihrer Auffassungen aus der Wahlwerbung ausgeschlossen werden. Dies verbietet es der Ag. auch, ausschließlich zur Verhinderung der Möglichkeit einer Selbstdarstellung einzelner Parteien, die Wahlwerbung überhaupt auszuschließen. Denn ein solches Vorgehen wäre als unzulässiger Umgehungsstatbestand zu bewerten.

Indessen läßt sich für den vorliegenden Fall nicht feststellen, daß für die Entscheidung der Ag., den politischen Parteien für die Bürgerschaftswahl 1995 keine Wahlwerbesendezeiten einzuräumen, solche ermessensfehlerhaften Erwägungen den Ausschlag gegeben hätten und daß die von der Ag. mitgeteilten Gründe ihrer Entscheidung lediglich vorgeschoben worden sind. Im einzelnen gilt insoweit folgendes:

Die dargelegten ermessensfehlerhaften Erwägungen mögen zwar ursächlich für die Ag. gewesen sein, überhaupt - erstmals für die Europawahl und die Bundestagswahl 1994 - in Überlegungen dazu einzutreten, auf Wahlwerbung der politischen Parteien durch Werbespots gänzlich zu verzichten.

Bei diesen Überlegungen ist die Ag. aber ersichtlich nicht stehen geblieben. Sie sind vielmehr Anstoß dafür gewesen, sich unabhängig davon mit der Problematik der Wahlwerbespots der politischen Parteien grundsätzlich und kritisch zu befassen, sie nicht nur wie bisher in erster Linie aus der Interessenlage der politischen Parteien heraus zu betrachten, sondern sie insbesondere auch zu beleuchten aus der Sicht der Zuschauer, für die sie bestimmt sind, und aus der Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags, die Grundversorgung zu gewährleisten mit der sich daraus ergebende Pflicht zur Berichterstattung über bevorstehende Wahlen und die daran beteiligten Parteien. Für diese bei-

den zuletzt genannten Sichtweisen besitzen die herkömmlichen Wahlwerbespots der politischen Parteien keine besondere Bedeutung. Ihr geringer Unterhaltungswert und ihr noch geringerer Informationswert dürften unbestritten sein, ebenso die mangelnde Wertschätzung solcher Beiträge durch die Zuschauer. Die Ag. weist in diesem Zusammenhang auf eine im Auftrage des Hessischen Rundfunks erstellte Studie hin, die ergeben habe, daß sich 66 % der Hörer und Zuschauer durch die Wahlspots gestört fühlen und 92 % geäußert hätten, sie betrachteten die Wahlspots als nicht hilfreich für ihre Wahlentscheidung.

Angesichts der weitgehenden Bedeutungslosigkeit der Wahlwerbung der politischen Parteien durch Werbespots für die Unterhaltung und die Information der Zuschauer sind die von der Ag. mitgeteilten Erwägungen nicht nur sachlich, sondern sie kann auch nicht dazu gezwungen werden, ihre bisherige Praxis allein deshalb beizubehalten, weil Motiv für deren Aufgabe auch gewesen sein mag, extremistische Parteien an einer Selbstdarstellung im Fernsehen zu hindern.

Daß die Wahlpropaganda im Fernsehen gerade für die kleineren, dem breiten Publikum kaum oder gar nicht bekannten Parteien wegen ihrer über andere Werbungsformen weit hinaus gehenden Verbreitung eine große Bedeutung beigemessen wird und die Rundfunkanstalt bei ihrer Entscheidung über einen Zuteilungsantrag das Gewicht des Interesses der antragstellenden Partei gebührend berücksichtigen muß (so BVerwG, NJW 1991, 938), rechtfertigt entgegen der Auffassung der Ast. nicht den Erlaß der begehrten einseitigen Anordnung.

Denn dies würde in der Sache entgegen der gesetzlichen Regelung ein Selbstdarstellungsrecht der zur Wahl zugelassenen Parteien im Fernsehen begründen, was es eben gerade nicht gibt. Faktisch mögen die kleineren Parteien (wie hier die Ast.) durch die Entscheidung, von einer Wahlwerbung der politischen Parteien im Fernsehen abzusehen, eher benachteiligt sein als die größeren Parteien, insbesondere die Parteien, deren Vertreter als Inhaber von Staatsämtern in den Informationssendungen der Rundfunkanstalten erscheinen und die ihre Auftritte für Eigenwerbung nutzen können und auch ausnutzen. Dieser Chancenvorsprung ergibt sich jedoch aus der Natur der Sache und ist hinzunehmen. Im übrigen dürfte der Bekanntheitsgrad der größeren Parteien auch nicht auf die bisherige Wahlwerbung im Fernsehen zurückzuführen sein, sondern auf deren eigene Leistungen. Diese Chance besitzt die Ast. als in der Bürgerschaft vertretene Partei ebenfalls, und darin greift die Entscheidung der Ag., eine Wahlwerbung durch Werbespots der politischen Parteien nicht zuzulassen, nicht ein.

Soweit die Ast. befürchten mag, in der von der Ag. in Aussicht gestellten redaktionellen Berichterstattung über die anstehenden Wahlen zu kurz zu kommen, kann dies jedenfalls nicht dazu führen, weiterhin Wahlwerbespots der politischen Parteien zuzulassen. Die Ast. hat insoweit den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Rundfunkfreiheit ebenso hinzunehmen, wie die Ag. den Grundsatz der Chancengleichheit hinzunehmen hat. Gegen etwaige Verletzungen dieses Gebots zu Lasten der Ast. bei der redaktionellen Berichterstattung müßte die Ast. sich ggf. mit den ihr zur Verfügung stehenden Rechtsmitteln zur Wehr setzen.

(Mitgeteilt von Richter am VG I. Kramer, Bremen)

Anm. d. Schriftlfg.: Die gegen den Beschluß eingelegte Beschwerde wies das OVG Bremen mit Beschl. v. 10. 4. 1995 - I B 30/95 zurück. Zum Anspruch einer Partei auf Einbeziehung in redaktionell gestaltete Programmbeiträge während des Wahlkampfes vgl. die nachstehende Entscheidung des VG Bremen.

23. Anspruch von Parteien auf Einbeziehung in redaktionell gestaltete Rundfunkbeiträge

GG Art. 3 I, III, 5 I 2, 21 I 1

Zum Anspruch einer Partei auf Einbeziehung in redaktionell gestaltete Programmbeiträge während des Wahlkampfes. (Leitsatz der Redaktion)

VG Bremen, Beschl. v. 10. 5. 1995 - 2 V 59/95

Zum Sachverhalt: Die Ast. begehrte im Wege der einseitigen Anordnung die Verpflichtung der Ag., dem DVU-Spitzenkandidaten oder dem DVU-Landesvorsitzenden vor der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft in der Nachrichtensendung *Buten & Binnen*, die von montags bis freitags in

02.04.97

der Zeit von 19.20 Uhr bis 19.50 Uhr ausgestrahlt wird, 2 x 10 Minuten Sendezeit für Streitgespräche einzuräumen. Der Antrag wurde abgelehnt.

Aus den Gründen: Die angestrebte Verpflichtung der Ag. würde in die durch Art. 5 I 2 GG geschützte Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Fernsehen eingreifen, ohne daß dieser Eingriff durch andere Verfassungsgrundsätze hier gerechtfertigt wäre. Dabei ist davon auszugehen, daß es sich bei „Buten & Binnen“-Sendungen um ausschließlich von Radio Bremen redaktionell selbst gestaltete und verantwortete Programmbeiträge auch im Hinblick auf die Berichterstattung im Wahlkampf handelt, deren Gestaltung einem bestimmten journalistischen Konzept entspricht, ohne daß damit eine Bevorzugung oder Benachteiligung von Parteien im Wahlkampf beabsichtigt ist.

Speziell zu den in „Buten & Binnen“ durchgeführten Streitgesprächen von Vertretern verschiedener Parteien hat die Chefredaktion von Radio Bremen folgende Erläuterung abgegeben:

„Die in dem Schriftsatz der DVU erwähnten Streitgespräche in der Sendung ‚Buten & Binnen‘ sind eine von der Redaktion seit Jahren gepflegte Institution, die nicht für den Wahlkampf erfunden wurde. Sie gelangen vielmehr immer dann ins Programm, wenn eine politische Kontroverse von öffentlichem Interesse dazu Anlaß gibt und sich in zwei Gesprächspartnern personalisieren läßt. Das gilt für die Zeit vor einer Wahl genauso wie nach einer Wahl, und ist auch zwischen den Wahlen ein wiederkehrendes journalistisches Element in ‚Buten & Binnen‘. Auf ein solches Streitgespräch im Programm kann es von keiner Seite einen Rechtsanspruch geben, weil diese Entscheidung allein nach redaktionellen Kriterien getroffen wird, ob vor oder nach einer Wahl. Im Falle des Streitgesprächs *Jäger/Nölle* war es die für ‚bürgerliche‘ Wähler, die den politischen Wechsel in Bremen wollen, interessante Frage: wo sind die Unterschiedsprofile der beiden Parteien FDP und CDU, die erklärtermaßen den Wechsel anstreben. Das Streitgespräch *Rebers/Fücks* ist entstanden, weil in diesen beiden Figuren zwei politische Kulturen markant und idealtypisch aufeinanderstoßen: der enttäuschte Alt-Sozialdemokrat und Politikneuling und der realpolitik-gewendete Ex-Alternative. Diese Konfrontation versprach Unterhaltungs- und Erkenntniswert.“

Diese Erwägungen sind mit der durch Art. 5 I 2 GG gedeckten Freiheit bei der informativen Programmgestaltung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten ohne Einschränkungen vereinbar.

2. Ein Eingriff in die Rundfunkfreiheit bei der Ausgestaltung redaktioneller Sendungen ließe sich nur dann rechtfertigen, wenn die Art und Weise der Programmgestaltung eine verfassungswidrige Benachteiligung der Chancengleichheit von Parteien darstellt. Es entspricht der Rechtsprechung des *BVerfG*, daß jede Partei grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im Wahlkampf und Wahlverfahren und damit die gleichen Chancen im Wettbewerb um die Wählerstimmen bekommen muß (*BVerfGE* 14, 121 = NJW 1962, 1493). Daraus hat das *BVerfG* gefolgert, daß die Chancengleichheit bei der Bemessung von Sendezeiten zur Wahlpropaganda in Rechnung zu stellen ist, wenn auch abgestuft nach der jeweiligen Bedeutung der politischen Parteien (*BVerfGE* 14, 121 = NJW 1962, 1493).

Um Wahlwerbendungen, die von den Parteien selber und nicht von der Ag. redaktionell verantwortet werden, geht es hier nicht. Die Ast. will vielmehr unmittelbaren Zugriff auf die von der Ag. selber redaktionell gestalteten Sendungen.

Auch insoweit kann sich der Anspruch der Ast. auf Chancengleichheit auswirken, allerdings im wesentlichen nur dann, wenn in einer besonders publikumswirksamen Sendung kurz vor der Wahl anderen – vergleichbaren – Parteien die Möglichkeit zur Selbstdarstellung gegeben wird (*BVerfG*, AfP 1990, 190).

Insoweit verbietet das Neutralitätsgebot den Rundfunkanstalten, bestimmte Parteien – etwa aufgrund ihrer parteipolitischen Richtung – zu bevorzugen oder zu benachteiligen, denn eine Bevorzugung oder Benachteiligung würde die verfassungsrechtlich gewährleistete Chancengleichheit der Parteien (Art. 3 I, III i.V. mit Art. 21 I 1 GG) verletzen. So sind auch dem Ermessen der Rundfunkanstalten bei der Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Programme der an der Wahl teilnehmenden Parteien Grenzen gesetzt (*OVG Hamburg*, NJW 1988, 928). Die Teilnahme an einem Wahlhearing, das von einer Rundfunkanstalt durchgeführt wird, ist aus der Sicht der beteiligten Parteien Teil des Wahlkampfes. Die Beteiligung an einer solchen Sendung kann große Wirkungen haben und das Wahlverhalten der Zuhörer oder Zuschauer beträchtlich mit beeinflussen. Daraus folgt, daß Parteien von solchen Sendebeiträgen nicht willkürlich ausgeschlossen werden dürfen (*OVG Hamburg*, NJW 1988, 928).

Je näher die Wahl rückt, um so größere Zurückhaltung erfordert die Chancengleichheit bei Rundfunksendungen mit wahlwerbendem Effekt (*VGH München*, AfP 1991, 457). Schließlich hat das *OVG Bremen* in seiner Rechtsprechung ebenfalls betont, daß jedenfalls Parteien, die eine gewisse politische Bedeutung haben, aus dem Recht auf Chancengleichheit einen Anspruch auf Teilnahme an einem von der Ag. veranstalteten Wahlhearing kurz vor der Wahl herleiten können (*OVG Bremen*, Beschl. v. 18. 9. 1991 – 1 B 53/91).

Dieser Rechtsprechung folgt die *Kammer*. Sie führt aber in dem hier zu entscheidenden Fall nicht dazu, der Ast. eine Teilnahme in der von ihr gewünschten Form im Rahmen der „Buten & Binnen“-Sendungen zu ermöglichen. Es geht ihr nämlich nicht um die Teilnahme an einem von der Ag. veranstalteten und übertragenen allgemeinen Wahlhearing oder Wahlforum oder um eine entsprechende zentrale Sendung zur Vorstellung der kandidierenden Parteien und ihrer Wahlaussagen. Nach insoweit unstrittigem Vortrag beider Parteien hat es ein solches allgemeines Wahlhearing am 6. 5. 1995 gegeben – unter Teilnahme auch der Ast. Insoweit ist sie gleichbehandelt worden.

Demgegenüber haben die Sendungen im Regionalprogramm von „Buten & Binnen“ einen eindeutigen Schwerpunkt in der Berichterstattung über aktuelle lokale Ereignisse – und dazu gehört auch die Berichterstattung über Ereignisse rund um den Wahlkampf. Daß dabei über Wahlkampfveranstaltungen der verschiedenen Parteien berichtet wird, gehört zur allgemeinen Information des Publikums. Wenn die Ast. keine vergleichbaren Wahlkampfveranstaltungen wie andere Parteien durchführt, kann darüber auch nicht berichtet werden. Die Streitgespräche in „Buten & Binnen“ hatten einen nachvollziehbaren redaktionellen Hintergrund, der oben schon ausgeführt wurde. An solchen Streitgesprächen wurden im übrigen andere Parteien, die – wie z. B. die PDS – ihrer politischen Bedeutung nach jedenfalls bundesweit gewichtiger sind als die Ast., auch nicht berücksichtigt.

Schließlich kann die Ag. nicht verpflichtet werden, Kompensationen für mögliche Nachteile in der öffentlichen Selbstdarstellung der Ast. zu gewähren, die sie nicht zu verantworten hat. Die Ag. ist weder für – von der Ast. befürchtete – gewalttätige GegenDemonstrationen bei öffentlichen Versammlungen noch für Zerstörung oder Diebstahl von Plakatschildern der Ast. verantwortlich. Deshalb hat sie daraus folgende Einschränkungen in der Öffentlichkeitsdarstellung der Ast. nicht auszugleichen.

Der Grundsatz der Chancengleichheit läßt im übrigen die Rundfunkfreiheit der Ag. prinzipiell unangetastet und erlaubt ihr im Rahmen ihrer Informationspflicht auch, politische Sendungen nach eigenen Vorstellungen zu moderieren. Die Ag. wird ihrer Neutralitätspflicht im allgemeinen schon dadurch gerecht, daß ihr Programm insgesamt ausgewogen ist. Auch unter Berücksichtigung der Chancengleichheit ist die Rundfunkfreiheit nicht durch einen streng formalen Gleichbehandlungszwang eingeschränkt. In jedem Fall bleibt ein Spielraum für redaktionelle Gestaltungsmöglichkeiten, da der Grundsatz der Chancengleichheit die Rundfunkfreiheit nicht aufhebt, sondern nur modifiziert (*VGH München*, AfP 1991, 457).

Schließlich ist auch zu beachten, daß die Verwirklichung des Anordnungsgebots der Ast. zu schwerwiegenden Nachteilen für die anderen Parteien im Wahlwettbewerb führen würde. Nach Lage der Dinge könnte die Inanspruchnahme von Sendezeiten nur in den letzten beiden „Buten & Binnen“-Sendungen vor der Wahl am 14. 5. 1995 erfolgen. In diesem Zusammenhang hat das *OVG Bremen* bereits entschieden, daß die Gewährung von Sendedeterminen in der Endphase eines Wahlkampfes dann nicht zulässig ist, wenn solche Nachteile für andere Parteien auftreten. Die Ast. würde bei Inanspruchnahme von Sendezeiten in den „Buten & Binnen“-Sendungen vor der Wahl in der heißen Abschlußphase des Wahlkampfes eine Präsenz erhalten, die außer Verhältnis zu ihrer wahren Bedeutung stünde. Ihr würden dann mit der Zuteilung solcher Sendedetermine Wettbewerbsvorteile erwachsen, auf die sie unter keinen Umständen Anspruch hat und deren Hinnahe zur Vermeidung irreparabler Schäden auch nicht geboten ist (*OVG Bremen*, Beschl. v. 24. 9. 1991 – 1 B 54/91). Dem folgt die *Kammer*.

(Mitgeteilt von Richter am VG I. Kramer, Bremen)

Anm. d. Schriftlfg.: Die gegen den Beschluß eingelegte Beschwerde wies des *OVG Bremen* mit Beschl. v. 12. 5. 1995 – 1 B 43/95 „aus den zutreffenden Gründen des angefochtenen Beschlusses“ zurück. Zu Wahlwerbendungen im öffentlichen Rundfunk vgl. *VG Bremen*, NJW 1996, 140 (in diesem Heft).